



行政院推動政府內部控制未來方向

內部控制以實質有效最重要，為促使機關內部控制落實自主管理，本文將介紹行政院推動政府內部控制未來方向，以提升政府治理效能，另為協助地方政府強化內部控制，製作縣市政府實施內部控制便利包，以減輕其推動上之負擔。

李正心（行政院主計總處綜合規劃處專員）

壹、前言

行政院自 99 年成立跨部會之內部控制推動及督導小組，推動強化政府內部控制工作以來，已整備政府內部控制各項規範，協助各機關建立有效之內部控制機制，截至 104 年底已完成內部控制制度之機關占全體機關比率達 91%，並督促主管機關檢討改善監察院及審計部所提內部控制缺失案件，以及提報 28 項內部控制重

要議題及內部控制（含內部稽核）作業落實執行情形，另監察院彈劾及糾正案件數自 100 年度起已呈現遞減趨勢，顯示推動工作已有初步成效。為持續精進政府內部控制工作及配合行政機關管考作業簡化，行政院主計總處（以下簡稱主計總處）提出強化政府內部控制未來方向，業經行政院內部控制推動及督導小組第 28 次委員會議討論通過。另製作縣市政府實施內部控制便利包，供地

方政府建立有效內部控制機制之參考。

貳、內部控制未來推動重點

一、推動行政院所屬機關全面簽署內部控制聲明書，並納入年度施政績效報告

為提升機關首長對內部控制之重視並強化機關自我課責，行政院歷經三個階段試辦

簽署作業，順利輔導 6 個、16 個及 118 個機關簽署 102、103 及 104 年度內部控制制度聲明書（以下簡稱內控聲明書），經訪談部分試辦機關，均認為透過公開簽署聲明書之方式，有助於提升機關整體內部控制之有效性。另有少數簽署 103 年度「部分有效」類型內控聲明書之機關均檢討修正相關控制作業，並於 104 年度檢討提出改善措施且改善完成，俾簽署 104 年度「有效」類型內控聲明書，顯見機關透過簽署內控聲明書，有助於落實推動內

部控制工作，亦為現階段強化自主管理之必要文件，爰依行政院內部控制推動及督導小組第 23 及 28 次委員會議決議，規劃 103 年 3 月底前已完成組織調整之機關均簽署 105 年度內控聲明書，行政院所屬各級機關則自 106 年度起全面簽署年度內控聲明書，主計總處並將修訂「政府內部控制監督作業要點」，納入內控聲明書簽署作業之相關規範，俾利各機關據以辦理。

另鑒於有效之內部控制係順利達成施政目標之重要基礎，且美國等先進國家政府及我國民間企業皆將內控聲明書納入「年報」或「績效與課責報告」等與整體營運或施政成果相關之報告中表達，據以作為重要的公開課責文件，以強化內部控制及治理效能。考量內控聲明書納入施政績效報告已成為國際發展趨勢，且藉由整合併入與機關整體施政攸關之「施政績效報告」中，不僅有助於首長聲明其自我責任及

強化機關自主管理，更可具體佐證施政目標達成等情形，爰主計總處將與國家發展委員會（以下簡稱國發會）共同推動，自 107 年度起將機關內控聲明書納入年度施政績效報告。

二、整併政府內部控制及風險管理相關規範

英國政府自西元 2011 年起，以出具「治理聲明書（Governance Statement）」來整併及取代原有的內部控制聲明書（Statement on Internal Control），以便更完整地反映組織風險管理與內部控制等治理情形。澳洲政府於西元 2013 年通過「公共治理、績效及課責法」（Public Governance, Performance and Accountability Act），除將內部控制法制化外，並建立公共治理、績效及課責之整合架構，且自西元 2015 年起簽署遵循簽證。歐盟執委會（European Commission）則要求各總署每年編製管理計畫，



● 內政部移民署簽署之 104 年度內控聲明書

專題

設定施政目標與績效衡量指標，以及說明該年度為達成施政目標所面臨之關鍵風險及將優先強化之控制重點，並於年度終了後提出年度活動報告，說明關鍵績效指標達成情形及內部控制有效性結論等。美國政府預算及管理局（Office of Management and Budget，簡稱 OMB）於西元 2016 年 7 月修訂第 A-123 號通告（OMB Circular No. A-123）「管理者之內部控制責任」，將企業風險管理觀念（Enterprise Risk Management，簡稱 ERM）導入政府內部控制規範中，修正名稱為「管理者之風險管理及內部控制責任」，採納風險管理架構，整合內部控制機制，並制定「風險處理文件」（Risk Profiles），完整呈現從目標設定到風險辨識及分析其影響性與可能性等級，並研擬相關風險回應措施等資訊，以提升聯邦部會之治理能力。顯見上開先進國家政府推動內部控制進程，已整合風險管理並擴及績

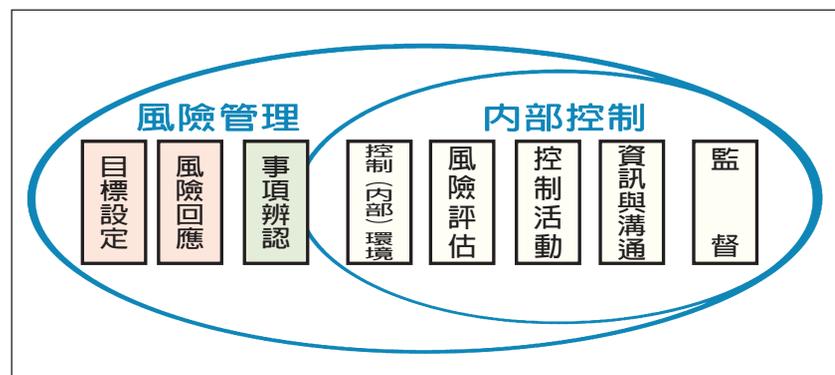
效層面，邁入公共治理領域。

從風險管理之組成要素而言，內部控制包含在風險管理之內，係風險管理中不可或缺的一部分（如附圖），爰主計總處將與國發會整併政府內部控制及風險管理相關規範，並將機關現行風險管理小組及內部控制小組合而為一，協助各機關將風險管理及內部控制融入機關日常作業中，並依其施政目標辨識主要潛在施政風險及採取風險回應作為，控管重要計畫執行情形，以強化機關自主管理功能。

三、簡化內部控制相關作業及表件

內部控制以實質有效最重要，各機關依風險評估結果，對於不可容忍風險項目之管控作為，可以任何方式呈現，包括檢修相關規範或作業規定、結合原有標準作業流程（SOP）或經外部機構驗證通過之文件，或維持現有內部控制制度等，予以控管施政風險。另為引導機關強化自我監督作業，主計總處將檢修「政府內部控制監督作業要點」相關規定，整併整體層級與作業層級自行評估表件，課予機關各單位主管對其內部控制負責，深化逐級督導責任，並賦予機關得以任何形式表達稽核

附圖 內部控制與風險管理之關係圖



資料來源：馬秀如教授講義。

紀錄及稽核報告之彈性；另將現行「內部控制缺失事項追蹤改善表」與「內部控制具體興革建議追蹤情形表」合併為「內部控制缺失及具體興革建議追蹤表」，簡化追蹤管考表件。

四、採取由上而下差異化機動查核措施

為激勵各機關落實執行內部控制工作，行政院自 103 年度起辦理政府內部控制考評作業，截至本年底合計公開表揚 46 個成效良好機關，並擇選 33 個標竿學習案例函送各機關參考，以發揮擴散學習效果。為配合政府行政機關管考作業簡化，避免與政府其他績效評核作業重複之情形，主計總處將於本年底前停止適用「政府內部控制考評及獎勵要點」，改以配合國發會個案管制計畫查證機制，於必要時併同查核主管機關內部控制實施情形，以機動查核取代定期書面評核；若發現受查機關採行內部控制

機制或具體作為，足供其他機關標竿學習者，將提供各機關參考；倘受查機關內部控制作業未落實執行或成效不佳，則加強查核頻率或指定該機關於行政院內部控制推動及督導小組報告推動內部控制情形或檢討改善作為；查核結果併同國發會查證報告，簽陳行政院核定後分行受查機關及有關單位參處，並追蹤其後續辦理情形；主管機關則負責逐級查核其所屬機關內部控制實施情形，以落實逐級督導責任。

參、協助地方政府強化內部控制

鑒於審計部年度審核報告中均提出諸多地方政府內部控制違失情事，為輔導地方政府逐步建立內部控制機制，主計總處除採行舉辦教育訓練及擇選新北市及基隆市政府擔任示範機關等輔導措施外，另製作「縣市政府實施內部控制便利包」，將強化內部控制機制之主要工作予以步驟化，並納入

後續監督作業應行注意事項。又為協助各縣市政府有效辨識施政目標未能達成之風險，避免因遺漏而未能有效控管風險，且考量縣市政府業務性質相近，經洽請各縣市政府提出可能影響施政目標達成之風險項目，並參酌審計部 103 年度直轄市及縣市地方決算審核結果年報所提共同性缺失事項，歸納彙整為縣市政府常見關鍵風險項目如下頁附表，一併納入便利包供縣市政府相關單位進行風險辨識時參考。由於便利包並非法規或制度之訂頒，因此各縣市政府仍應依其組織特性，建立有效內部控制機制。

另為協助地方政府善用統計資料落實風險評估，據以強化內部控制機制，主計總處洽請臺南市政府工務局以精進道路養護為例，製作「道路養護結合內部控制風險評估之運用」範例，利用道路養護統計資料進行風險評估，由施工源頭提出內部控制策進作為，以

專題

落實就源管控及實現路面平整之目標。該範例已併同前開便利包，分行各縣市政府參考及副知各直轄市政府。

肆、結語

隨著資訊發展及社會環境

之迅速變遷，政府機關面對之挑戰日趨嚴峻，先進國家政府及內部控制國際權威組織亦持續精進內部控制及風險管理等相關規範，為提高機關施政效能，合理確保達成施政目標，我國政府內部控制相關規範及

實務作法仍需與時俱進，各機關亦應本自我負責精神將內部控制融入日常業務並內化於組織文化中，以促使政府治理更臻良善。

參考文獻

1. 羅孟瑜（2015），「參加歐盟執委會內部稽核服務總署『國家專家專業訓練』報告」，主計總處出國報告。
2. 何俞賢（2015），「澳洲政府推動內部控制之經驗」，主計月刊，718，84-89。
3. HM Treasury（2013），「Managing public money」。
4. Office of Management and Budget（2016），「OMB Circular No. A-123, Management's Responsibility for Enterprise Risk Management and Internal Control」。

附表 縣市政府常見關鍵風險項目彙總表（摘錄）

項 目
低估前置作業期程，延誤推動計畫時程。
計畫未落實成本效益分析，致績效不彰。
計畫推行未考量財政現況，致後續變更計畫方向。
總預算歲入高估中央補助款收入及自有財源。
未妥適安排公庫資金調度，致延遲付款或無力支付廠商各種款項。
未妥善保管機敏資料，致資料外洩。
資訊系統異常，未能及時處理，影響業務正常運作。
未依政府採購法辦理採購業務，影響政府公信力。
零用金保管人員未落實職務輪調及貫徹代理人制度等，可能發生舞弊情事。
涉及人民權利業務未公開透明，損及機關形象。
未配合需求開發資訊系統，使用效率不佳（蚊子系統）。
影響公共安全之建築物未即時拆除。
補助津貼溢發，致公庫損失。
未能有效掌握問題原物料或產品流入市場，影響民衆食用安全。
未妥適處理重大勞資爭議案件，引起民衆大規模抗爭。
未能清除登革熱病媒孳生源，影響防疫成效。
未即時處理有害事業廢棄物棄置事件，致環境遭受汙染。
未訂定相關規範及機制，影響政策目標之達成。

資料來源：作者自行整理。